

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le service universel

Cheffert, Jean-Marie

Published in:
Ubiquité

Publication date:
1999

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Cheffert, J-M 1999, 'Le service universel: clés de lecture et propositions concrètes pour un dossier non-clos', *Ubiquité*, Numéro 3, p. 15-27.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LE SERVICE UNIVERSEL : CLES DE LECTURE ET PROPOSITIONS CONCRETES POUR UN DOSSIER NON-CLOS

(Publié dans Ubiquité, 1999, n° 3, pp. 15-27)

Jean-Marie Cheffert*

* Professeur aux FUNDP (Namur), enseignant au DGTIC. L'auteur peut être contacté à l'adresse électronique jean-marie.cheffert@fundp.ac.be.

Abstract

In this paper, we use a pluridisciplinary approach to study universal service. First, some conceptual tools are proposed ; they are based on law, economics, history and sociology. Some mythical views concerning universal service are also examined and discussed. The analysis is then used to make some concrete proposals about belgian and european laws. We show that, relative to vocal telephony, universal service is not a « non issue ». As far as a real information society has to be set up, the old concepts and methods could be useless : a new political approach should be elaborated.

Résumé

Cette contribution entend approcher la notion de service universel de façon pluridisciplinaire. Dans un premier temps, quelques clés de lecture – juridiques, économiques, historiques et sociologiques – sont proposées. A partir de là, quelques mythes ou idées reçues entourant le débat sur le service universel sont examinés et discutés. Ces considérations nous permettent de réexaminer les droits belge et européen dans le but d'émettre des propositions très concrètes. Nous montrons ainsi en quoi le dossier du service universel ne peut être considéré comme clos, en téléphonie vocale comme dans d'autres domaines. Dès l'instant où l'on veut installer une véritable société de l'information, une nouvelle approche politique doit être élaborée.

1 INTRODUCTION

Au moment de la libéralisation du secteur des télécommunications, la notion de service universel a fait une entrée remarquée. Cette notion, d'une certaine manière, arrangeait tout le

monde : elle permettait l'ouverture à la concurrence que voulaient ardemment certains tout en garantissant, par une politique d'accompagnement, une régulation du marché ...ce qui en sécurisait d'autres.

Née sous le signe d'un certain consensus, cette notion est maintenant entrée dans les faits en Europe : les législations nationales ont ouvert le marché des télécommunications à la concurrence et se sont dotées des outils leur permettant de garantir, en téléphonie vocale (champ actuel du service universel), un service « de qualité, accessible à tous et à un prix abordable ». Nous le verrons plus loin, cette notion a aussi vocation de s'appliquer à d'autres domaines : ceci fait l'objet d'un débat que nous évoquerons.

Ces premiers pas de la politique de service universel doivent, à présent, être évalués. Quels sont les problèmes concrets que pose telle ou telle solution nationale ? La modalité choisie pour mettre en œuvre telle mesure est-elle bien celle qui atteint le mieux l'objectif visé ? Cette évaluation, qui peut porter tant sur les règles de droit nationales qu'européennes, doit se faire de manière prospective : la concurrence sera de plus en plus présente.

Pour réaliser un tel examen critique, nous pensons qu'il est très utile d'en revenir, dans un premier temps, à des considérations plus conceptuelles. Celles-ci permettent en effet de relire les principes d'une intervention publique dont la logique se cherche encore. A cet égard, nous voudrions tenter de dépasser un certain consensus de façade qui entoure la notion de service universel : à cause de cet unanimisme, certaines questions risquent d'être mal posées... ou mal comprises.

Dans un premier temps (à la section 2) nous donnerons quelques clés de lecture de la notion de service universel. Nous montrerons que plusieurs disciplines peuvent jeter des regards très complémentaires sur cette notion nouvelle. A ce stade, nous veillerons déjà à relever quelques confusions qui risquent d'embrouiller le débat. Ceci nous amènera (à la section 3) à revisiter quelques idées reçues qui, elles aussi, rendent un mauvais service à ce débat politique. Enfin, nous réexaminerons les textes belges (à la section 4) et européens (à la section 5) dans le but de les rendre plus aptes à atteindre leurs buts. Disons-le d'emblée, *avant même* que l'on envisage d'étendre le champ du service universel, nous considérons que certaines dispositions devraient être modifiées sous peine d'ineffectivité.

2 Clés de lecture pluridisciplinaires

Pour étudier la question du service universel, on peut se baser utilement sur *plusieurs* clés de lecture. Nous aborderons ce thème en nous référant à quelques considérations juridiques, économiques, historiques et sociologiques.

2.1 Un concept juridique à affiner

Si l'on examine les textes européens¹, on découvre une définition du service universel qui, *a priori*, paraît claire. Le service universel est « un *ensemble* de service minimal défini d'une *qualité* donnée, qui est *accessible* à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un *prix abordable* ». Selon cette formulation, différents éléments d'une liste de services sont dotés de trois attributs : la qualité, l'accessibilité et le caractère abordable du prix.

Dans le but d'éclaircir le débat politique, il nous semble cependant utile d'apporter des clarifications à cette formulation en distinguant d'emblée les fins des moyens. En son temps, la notion de service public avait vécu, de manière progressive, cette évolution : voyons la distinction désormais classique entre service public « fonctionnel » et service public « organique ». Selon M.-A. Flamme², dans les années cinquante, « la doctrine optait pour une conception trop étroite, exclusivement organique du service public. (...) Si constante que soit, dès l'origine, cette acception « organique » du service public, on conçoit sans peine que la nécessité de satisfaire les besoins sociaux ne provoque pas automatiquement la création par les pouvoirs publics de tels services publics organiques. Nombreuses sont les entreprises privées (...) qui assument incontestablement des tâches, des activités de service public ». La confusion relevée ici consiste bien à assimiler une *finalité* (le service public fonctionnel) à un de ses *moyens*, privilégié à une *époque déterminée* : le service public organique chargé d'accomplir la mission. Comme le dit M.-A. Flamme, les entreprises privées peuvent aussi s'acquitter de cette mission qui garde, même dans ce cas, sa caractéristique de service public.

¹ Voir l'article 2 (f) de la directive 98/10/CE du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et à l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel, JOCE, n° L 101/24 du 1^{er} avril 1998.

² M.-A. Flamme, *Droit administratif*, t I, Bruylant, 1989

Comme la notion de service public à son origine, l'acception actuelle du service universel risque, selon nous, d'entretenir une confusion entre les fins et les moyens qui sont *privilegiés à notre époque et dans un secteur particulier*. Le vocable de service universel s'est imposé au moment de l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence. Sur le plan des *moyens*, une politique de service universel s'entend donc *actuellement* comme une politique d'accompagnement de la concurrence (certains y voyant un alibi à la dérégulation, d'autres un nouvel instrument d'intervention publique). Autrement dit, la *méthode* actuellement utilisée, en télécommunications, pour atteindre les trois objectifs est la « concurrence régulée ». Pour éviter la confusion entre but et moyens il nous semble utile de distinguer, d'une part, le service universel entendu au sens *fonctionnel* (l'*activité* elle-même de service universel et ses *attributs* (la qualité, l'accès, le caractère abordable du prix) et, d'autre part, les *moyens actuels* : la concurrence régulée, méthode appropriée dans le cas d'espèce.

Si cette méthode de la concurrence régulée a été choisie dans le secteur des télécommunications, c'est pour une série de raisons³ qui prévalent aussi dans d'autres secteurs. Autrement dit, il y a aussi une place pour une réflexion sur les fondements et sur la logique intrinsèque de l'intervention publique en télécommunication. A l'instar de ce qui s'est fait avec la notion de service public organique, il y a donc un sens à utiliser une deuxième acception (liée, elle, aux moyens actuels) de la *politique* de service universel et à l'analyser⁴.

Ces distinctions n'étant en général pas faites, l'extension du champ du service universel peut s'entendre de manières très différentes. Pour certains, il s'agira d'un allongement de la liste des services dont on souhaite qu'ils aient les trois attributs vus plus haut et ce, *sans préjuger* des méthodes mises en place (on parle ainsi de service universel dans l'enseignement, dans le marché du crédit...). Pour d'autres il faudra entendre un recours plus fréquent à une méthode particulière: la concurrence régulée.

³ La concurrence agit comme aiguillon : en cassant les pouvoirs de marchés, elle casse les prix. Cependant, les caractéristiques du secteur (il est géographiquement segmenté, sa technologie est susceptible de favoriser des regroupements d'opérateurs...) plaident pour une politique d'accompagnement : la politique de service universel.

⁴ Lire, à cet égard Jean-Marie Cheffert et alii, *Service universel, concurrence et télécommunications*, Cahiers du CRID, n° 15, E. Story-Scientia, 1999.

On voit que les distinctions esquissées⁵ ici sont loin d'être théoriques. En effet, le débat politique risquerait d'être faussé par des ambiguïtés qui pourraient faire apparaître la concurrence comme le moyen « naturel » dans *tous* les cas. Autrement dit, chaque fois que l'on souhaite qu'un service soit doté des trois attributs vus plus haut, il faut nécessairement se poser la question de la méthode.

Sur le plan juridique, la notion est donc encore en développement. Ainsi, il est crucial de connaître la « force » du service universel fonctionnel. Les lois du changement, de la continuité et de l'égalité s'appliquent-elles à cette notion de la *même* manière qu'au service public fonctionnel ? Les trois attributs du service universel (et son caractère nécessairement évolutif⁶) se confondent-ils avec ces trois lois ? Ces questions, qui dépassent l'objectif de cette contribution, montrent que la doctrine doit encore faire son œuvre.

2.2 L'apport des considérations économiques

On sait que l'économie a pour objet l'étude de l'affectation sociale des ressources. Autrement dit, elle réfléchit aux manières d'organiser, dans une collectivité, la mobilisation des ressources (le travail, les matières premières...) selon l'objectif d'assurer le meilleur bien-être collectif⁷. Dans certaines circonstances exceptionnelles (dites de concurrence parfaite⁸), on peut montrer que la compétition⁹ génère seule l'efficacité collective : l'intervention publique n'est alors pas requise.

Mais l'économie n'arrête pas là son raisonnement. Plus généralement, elle étudie, dans *chacune des circonstances particulières*, la voie la plus adéquate pour atteindre l'efficacité et l'équité collectives. Ainsi, selon le cas, le monopole régulé¹⁰, la concurrence régulée, la concurrence simple... s'imposeront comme une voie souhaitable. Ce débat sur les

⁵ Pour un exercice de classement conceptuel plus complet, voir ce même Cahier.

⁶ Voir la Communication de la Commission sur les critères d'évaluation pour les systèmes nationaux de calcul du coût et de financement du service universel dans les télécommunications, et les lignes directrices pour les Etats membres en ce qui concerne le fonctionnement de tels systèmes. COM (96) 608, 27.11.1996.

⁷ Pour le lecteur peu familier avec cette manière de voir (ou qui croirait que l'économie construit son discours normatif autour de la notion de profit), lire notre contribution à l'ouvrage à paraître à l'occasion des vingt ans du CRID.

⁸ Nous renvoyons le lecteur aux manuels d'économie.

⁹ Elle casse les pouvoirs de marché qui permettent aux firmes de « tirer une rente » sur la collectivité.

¹⁰ Voir, à cet égard, la théorie du monopole (et de l'oligopole) naturel qui n'a rien de dépassé : elle étudie les circonstances qui font que le monopole est *ou n'est pas* justifié.

« mécanismes d'allocation des ressources » est toujours, pour l'économiste, subordonné au bien-être collectif que l'on souhaite maximal.

Précisément, les attributs du service universel traduisent, de manière simplifiée, l'exigence d'un bien-être collectif maximisé : le prix, instrument de l'allocation des ressources, doit avoir le niveau adéquat, l'accès des consommateurs au produit doit être garanti et la qualité voulue par la collectivité doit être proposée par les producteurs. Dit autrement, ces trois attributs ne sont *pas intrinsèquement* liés à un mécanisme d'allocation des ressources *particulier* (comme la concurrence régulée, méthode utilisée en téléphonie vocale). On voit (comme au point 2.1) la nécessité d'une discussion sur les méthodes. Nous verrons au point 3.1 les conséquences directes de ces considérations sur le débat politique.

L'analyse économique permet par ailleurs de dépasser certaines vues naïves, comme l'idée que certains mécanismes de financement (du service universel) sont indolores pour la collectivité. Nous reviendrons sur cette idée au point 3.2.

2.3 Evolutions historiques

Si l'on relit l'histoire récente du secteur des télécommunications, on peut identifier deux phénomènes majeurs. Le premier est l'ouverture du secteur à la concurrence. Suite à cette évolution, le rôle de l'Etat a changé de nature. A l'époque des monopoles publics, l'Etat s'acquittait deux tâches : il était producteur du service (il menait l'activité d'exploitation) et il veillait à pousser le service public organique à se comporter dans le sens de l'intérêt général (il assurait l'activité de régulation). Avec une concurrence régulée, l'exploitation est du ressort de tous les producteurs, privés ou publics, en concurrence : on voit que l'Etat *peut* encore agir comme producteur mais cela n'a plus rien d'impératif (s'il agit sur ce plan, il aura lui aussi à respecter les règles de concurrence). Quant à elle, l'activité de régulation est dorénavant *partagée*. Le contexte concurrentiel¹¹ en assume la part principale ; par ailleurs, une intervention publique (la politique de service universel) vient accompagner la concurrence et corriger certains de ses effets.

A côté de l'ouverture à la concurrence, il est un autre phénomène observé *en parallèle*, l'élargissement du champ de l'intervention publique ou, comme le dit plus couramment,

l'extension du champ du service universel. Il nous paraît tout à fait légitime, pour des questions d'accès à l'information et de cohésion sociale, que la puissance publique intervienne dans des domaines neufs (l'accès à Internet, aux informations publiques¹²...).

Ces deux phénomènes (un changement dans la *forme* et dans le *champ* de l'intervention publique) sont certainement à dissocier, sous peine d'embrouiller le débat politique. A cet égard, voyons que la proposition « le service universel doit s'étendre » est ambiguë. En effet, on peut ici entendre « il est bon que les trois attributs du service universel caractérisent plus de services » (sans considérations sur la méthode utilisée) ou bien « les domaines de l'intervention publique doivent s'étendre » (avec une méthode appropriée à chaque cas d'espèce) ou encore « la place de l'Etat doit, dans plus de secteurs, changer de nature » (l'Etat peut perdre son rôle de producteur et se limiter à réguler la concurrence)...

Nous pensons que le rapprochement des deux phénomènes vus plus haut peut aussi être à l'origine d'une courte vue : celle qui consisterait à considérer comme une loi de l'Histoire le désengagement de l'Etat. Il est des secteurs (typiquement la téléphonie vocale) où le fait que l'Etat soit ou non producteur importe peu (pourvu que la concurrence soit effective et accompagnée d'une politique de service universel adéquate). Cependant, dès que le service visé change de *nature* (il est *l'information elle-même*) et que les objectifs de l'action publique *dépassent* les trois attributs du service universel (on ne vise plus l'efficacité collective mais plutôt une politique culturelle, la cohésion sociale...), il est peut-être souhaitable que l'Etat ait nécessairement (avec d'autres acteurs), un rôle de producteur. L'expérience de la télévision est riche d'enseignements.

2.4 Enjeux sociologiques

Dès le moment où l'on parle de transport d'information ou de l'information elle-même, on ne peut éviter la question de sa *distribution*. Bornons-nous à évoquer brièvement un thème qui dépasse le cadre de la téléphonie vocale.

¹¹ Il casse les pouvoirs de marché, ce qui va dans le sens de l'intérêt collectif.

¹² Voir à cet égard Yves Poulet, « Plaidoyer pour un ou des service(s) universel(s) d'information publique » in *L'accès à l'information publique : une clé pour la croissance économique et la démocratie électronique*, Stockholm Conference, 1996, Commission Européenne.

On parle souvent, à propos de la société de l'information, de la manière dont elle transformerait l'apprentissage scolaire, endroit (réel ou supposé) d'intégration sociale. Gardons-nous ici de tout angélisme : plus d'informations pour chacun ne signifiera pas nécessairement un même accès au *savoir* ou au pouvoir. Adoptons, pour développer cette idée, la théorie de Pierre Bourdieu¹³ : l'école serait *déjà* un lieu de reproduction sociale. Plutôt que de distribuer le savoir de manière à permettre une mobilité sociale, elle opérerait un tri social (dans la mesure où les compétences qu'elle mesure sont celles d'une classe dominante). L'école donnerait donc l'*illusion* d'une démocratisation du savoir. De plus, elle serait l'alibi du processus de reproduction (l'école n'est-elle pas ouverte à tous ?). Supposons, pour l'exercice, que cette lecture soit la bonne. L'arrivée d'une technique nouvelle (Internet à l'école, c'est-à-dire un accès massif aux informations) va-t-elle révolutionner le processus ? Probablement pas. Au contraire, la quantité d'informations présentes sera un élément de difficulté supplémentaire. Si l'apprenant n'a pas *déjà* les outils lui permettant de trier les informations *et* si l'école *échoue* dans le projet de les lui donner, le processus de tri social sera renforcé : chacun sortira avec l'information qui permettra *encore mieux* de l'identifier comme membre d'une classe sociale. On voit donc que la question de l'*accès* à l'information n'est pas la seule qui importe.

La même conclusion vaut dans le processus de diffusion de l'information dans la société : l'information, *même* diffusée de manière équitable¹⁴, ne génère pas automatiquement une équité dans la distribution des savoirs ou des pouvoirs. Cette réflexion nous ramène au point 2 : dès que l'information elle-même devient l'objet de la politique de service universel, la question prend une tournure différente (on ne peut se contenter d'appliquer de manière mécanique ce qui se fait en téléphonie vocale).

3 Quelques mythes et idées reçues

Les quelques éléments de réflexion donnés plus haut peuvent nous aider à analyser quelques mythes et idées reçues qui, selon nous, rendent un mauvais service au débat politique.

3.1 Le champ « naturel » du service universel

¹³ Même si cette théorie est contestée, elle donne un regard « fort » sur le phénomène scolaire.

¹⁴ Ceci mérite bien sûr aussi une réflexion.

On peut se demander, en s'en tenant *uniquement* à la formulation européenne basée sur les trois attributs (*cf.* le point 2.1), quels biens ou services devraient être « de manière naturelle » dans le champ du service universel. Voyons en quoi cette question a peu de sens. En première approximation, il semble souhaitable que l'électricité, l'eau, le logement, les transports, les loisirs, le crédit, l'enseignement (... en fait, tous les biens et services !) soient de qualité et accessibles à tous à un prix abordable. Dit autrement, il est légitime de viser l'efficacité collective (*cf.* le point 2.2) dans tous les secteurs. Le champ « naturel » du service universel ne peut donc être trouvé en utilisant la définition européenne du service universel (nous ajouterions « fonctionnel »).

Gardant en mémoire les quatre clés de lecture de la section 2, on pourrait reformuler la question de la manière suivante. A partir de l'observation de (1) la *nature du service* considéré (son marché est géographiquement segmenté, il est constitué en réseau, il est facteur d'intégration sociale...) et de (2) la *nature des objectifs* visés (les trois attributs du service universel... ou bien la cohésion sociale, le développement culturel ...), quelle *type de politique* mettre en œuvre ? Dans certains cas (dans le domaine de l'électricité, du gaz...), la réponse à cette question sera « une politique de service universel de même nature qu'en téléphonie vocale ». Dans d'autres circonstances, la réponse sera peut-être « une place pour un Etat producteur » (dans le domaine de l'information...) ou bien « une coopération plutôt qu'une concurrence » (dans le domaine scolaire...). Les réponses se nourriront de considérations très diverses (politiques, juridiques, économiques, sociales...). Il s'agit en tout cas d'éviter, dans la foulée de ce qui se fait en télécommunication, de généraliser trop vite une méthode adaptée à certains cas à caractéristiques particulières.

3.2 L'extension du champ du service universel

A la question de savoir s'il faut étendre le champ du service universel dans le domaine de la société de l'information, la première réponse est souvent : « oui, il faut se préparer à la société de demain ; en ce domaine, la position européenne (qui ne considère que la téléphonie vocale) paraît trop conservatrice ».

Nous nuancerions cette position. Posons-nous d'abord la question des *limites* d'une extension du champ de la politique de service universel. S'agissant du droit européen, *rien* ne limite le

champ de cette politique de service universel : « Les Etats membres peuvent, dans le respect du droit communautaire en vigueur, soumettre à certaines exigences supplémentaires la fourniture de services de télécommunications. Celles-ci ne doivent pas (...) être financées au moyen d'une contribution obligatoire des opérateurs du marché¹⁵ ». En d'autres mots, si le champ du service universel dépasse la « liste » européenne¹⁶, le secteur des télécommunications ne pourra pas être mis à contribution : la nation aura nécessairement recours à ses budgets.

On pourrait alors objecter qu'une politique de service universel plus volontariste n'a, en réalité, pas de moyens (les budgets des Etats sont limités). Nuançons cette affirmation. Voyons d'abord que faire « participer » le secteur des télécommunications signifie le taxer. Recourir aux budgets de l'Etat revient à taxer l'ensemble de l'économie plutôt que ce seul secteur. En d'autres termes, toute politique (si elle est à financer) est toujours en conflit avec d'autres buts : il n'y a jamais de financement indolore pour la collectivité. Ceci est clair dans le cadre d'un recours aux budgets de l'Etat : des mesures politiques sont mises en balance. Un tel conflit entre objectifs s'observe *aussi* si l'on taxe le secteur des télécommunications. Une telle taxe signifie un surenchérissement des prix dans ce secteur et donc une « éviction » : la conséquence d'une politique de service universel plus active (si elle est financée par le secteur) est donc qu'on y produira et consommera globalement moins. A l'opposé, une taxe sur l'ensemble de l'économie « diffuse » cet effet d'éviction ; l'effet de levier sur le secteur est donc plus important. Le financement de la politique de service universel par les budgets de l'Etat a aussi le mérite de rendre *explicite* le débat sur les priorités sociales (il y a aussi des besoins très pressants dans d'autres domaines). Le réalisme budgétaire des Etats peut cependant être un frein à une politique plus ambitieuse. A cet égard, nous ferons une proposition au point 5.2.

Une autre limite à une extension du champ du service universel est l'organisation très concrète (et souvent ignorée dans les débats) de la politique de service universel (politique de désignation des opérateurs, politique de rémunération de ceux-ci, mécanismes de financement...) : le système est-il assez *souple* pour s'adapter facilement à une évolution du champ ? Nous pensons que non et l'expliquons aux points 3.3, 4 et 5.

¹⁵ Voir le chapitre 2 de la Directive 98/10/CE du 26 février 1998 (références *supra*).

¹⁶ Elle est définie dans la même Directive.

3.3 L'agenda politique supposé

On entend parfois dire qu'en ce qui concerne la téléphonie vocale, la question du service universel est déjà réglée : les législations nationales et européennes sont prêtes. Dès lors, à l'agenda politique, on mettrait la seule question de l'extension du champ. Voyons que l'étude de cette question est commandée par la Commission Européenne à l'IDATE et au WIK.

Notons que cette question cruciale de l'extension du champ est plus complexe qu'il n'y paraît. En particulier, elle dépasse la seule adaptation du chapitre 2 de la Directive du 26 février 1998 qui définit ce champ. D'autres volets de la politique de service universel sont aussi touchés (les politiques de désignation et de rémunération des opérateurs, de financement...). De plus, si la politique vise des objectifs plus larges que les trois attributs du service universel, un débat sur les méthodes doit avoir lieu (voir le point 3.1 *supra*).

En ce qui concerne le service universel en téléphonie vocale, nous pensons que le dossier n'est pas tout à fait réglé. On aurait tout intérêt à réexaminer les législations nationales et européennes, sous peine de voir certaines mesures ineffectives.

Sur un plan national, l'organisation concrète du système est-elle assez souple pour suivre la nécessaire évolution du champ ? Les nations se sont-elles données les meilleurs moyens d'agir sur le marché ? Les systèmes mis en place sont-ils susceptibles de recours, certains opérateurs étant mis en situation discriminatoire ou faisant face à une trop grande insécurité juridique (à cet égard, voir le recours introduit contre la France à propos de la méthode de calcul du coût du service universel et des contributions financières des opérateurs) ? L'autorité de régulation a-t-elle suffisamment d'autonomie ? Nous émettrons au point 4 quelques avis à propos de la solution belge.

Les textes européens peuvent eux aussi être analysés. Laissent-ils trop ou trop peu de marge de manœuvre aux Etats membres ? Dans quels domaines ? Les textes sont-ils suffisamment explicites sur certains points ? Proposent-ils (ou imposent-ils) les meilleures solutions ? Les harmonisations nécessaires sont-elles prévues ? Certaines réflexions seront proposées au point 5.

4 Quelques observations sur le droit belge

La Belgique est un Etat membre qui a fait un pas considérable dans la direction d'une réelle politique de service universel. Nous nous permettrons cependant d'émettre ici quelques observations sur les textes de loi¹⁷ dans le but de rendre les mesures prises encore plus effectives. Selon nous, en effet, les textes actuels pourraient faire apparaître quelques difficultés au moment où le système devra effectivement être mis en route (rappelons que le fonds belge de service universel *pourra* être activé au plus tôt en l'an 2000). Epinglons ici quelques problèmes sans souci d'exhaustivité.

4.1 La sous utilisation du levier qu'est la concurrence

On l'a vu au point 2, la concurrence en téléphonie vocale est elle-même un moyen d'atteindre les trois objectifs du service universel. La concurrence peut être vue à la fois comme un *levier* et comme une *contrainte* pesant sur la politique de service universel : celle-ci doit se faire dans le respect de ce contexte (en particulier, les opérateurs doivent être mis sur « un même pied »).

Selon nous, la loi belge sous utilise cet effet de levier. Certaines dispositions particulières ne « profitent » pas assez des conditions de concurrence : elles sont trop complexes ou peu susceptibles de survivre à la dynamique, toute progressive, de l'ouverture du marché.

Illustrons ce point en envisageant la question des réductions tarifaires (en faveur des utilisateurs à bas revenus, des handicapés, des écoles, bibliothèques et hôpitaux¹⁸). La loi belge, dans ses articles 83, 84 §1^{er} 8° et 86ter §2, n'impose d'emblée ces réductions qu'à Belgacom. Les réductions qui sortent du champ européen¹⁹ font l'objet d'un contrat de gestion conclu entre Belgacom et l'Etat. Dès l'instant où le fonds de service universel est activé, Belgacom sera rémunéré pour ces prestations. Un autre système, à la fois plus simple

¹⁷ Loi du 19 décembre 1997 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques afin d'adapter le cadre réglementaire aux obligations en matière de libre concurrence et d'harmonisation sur le marché des télécommunications découlant des décisions de l'Union européenne, *Mon. belge*, 30 décembre 1997, *err.* 23 avril 1998.

¹⁸ Le financement des réductions en faveur de ces trois derniers types d'utilisateurs *ne peut* se faire à partir de ressources financières provenant du secteur. Elles sortent du champ « européen » du service universel. Les questions de l'organisation de la réduction et du financement des opérateurs pratiquant toutes ces réductions se posent cependant de la même manière.

¹⁹ Voir la footnote précédente.

et plus anticipatif (les autres opérateurs seront de plus en plus présents), aurait été de permettre aux utilisateurs de faire valoir ces réductions (X % sur le prix plein, tel montant prépayé²⁰,...) auprès de *tous* les opérateurs... et de laisser ces clients choisir la firme la plus intéressante. Le système belge installe, à court terme, des marchés « captifs » pour Belgacom et empêche certains utilisateurs (justement ceux que l'on veut favoriser) de bénéficier d'emblée des effets positifs de la concurrence. Autrement dit, un système de *subsidés généralisés*²¹ est plus apte, dans un environnement *concurrentiel*, à atteindre les buts visés.

On retrouve cette sous utilisation de la concurrence dans d'autres volets de la politique de service universel. Ainsi, la politique de désignation des opérateurs fournisseurs du service universel (ils auront à servir les zones non rentables) introduit-elle un biais un faveur de Belgacom. La loi désigne, à l'article 83 §1^{er}, Belgacom comme seul fournisseur. Selon le §2 du même article, elle précise qu'« un autre opérateur ou plusieurs opérateurs²² conjointement peuvent demander à fournir le service universel. Cette fourniture doit se faire sur tout le territoire du Royaume (...) ». Cette dernière condition est, sans raison, dissuasive : le but ultime est pourtant bien que le Royaume tout entier soit servi... même par un nombre élevé d'opérateurs assurant une couverture partielle. On est donc très loin d'un système où tous les opérateurs pourraient tout aussi facilement revendiquer le droit de prester le service universel (et être rémunérés). Un système allant plus radicalement dans ce sens serait celui de l'appel d'offres sur une base géographique²³ : telle zone non rentable serait à couvrir, pendant une période donnée, à telles conditions (déterminées par le régulateur). La rémunération demandée par l'opérateur serait le critère de choix²⁴. Ainsi, le montant à rémunérer n'aurait pas à être *calculé* par le régulateur. On serait donc sûr de ne pas mettre tel opérateur dans une situation enviable : tous ont le droit de faire une offre plus intéressante (voir, à cet égard, les insécurités inhérentes au système français (*cf.* le point 3.3)).

4.2 Le choix des outils juridiques

²⁰ Voir le système de carte téléphonique sociale prévu à l'annexe B de l'annexe 1 (point 1.1. 3°) de la loi.

²¹ Notons aussi que, dans le cas de réduction, le montant à rétrocéder à l'opérateur devrait être la différence *entre le prix plein et le prix réduit* (et pas le concept de coût net de la loi belge). Avec un tel système, l'opérateur « verrait » tous les clients de la même manière.

²² Ils seront, selon la loi, désignés par arrêté délibéré en conseil des ministres sur proposition de l'IBPT.

²³ Ce système est repris dans la Communication de la Commission du 27 novembre 1996 (références *supra*).

²⁴ Il faut aussi analyser les limites, à court terme, d'un tel système

Différents outils juridiques existent (la loi, les arrêtés, les licences, le contrat de gestion...) et ont leurs spécificités. En particulier, certains sont plus facilement adaptables que d'autres. Un examen critique des textes belges serait, de ce point de vue, à opérer en tenant évidemment compte des contraintes héritées du passé²⁵. Tentons ici quelques réflexions.

Dans le domaine des tarifs préférentiels, la Belgique utilise à la fois la loi²⁶ (pour les réductions qui sont dans le champ européen) et le contrat de gestion²⁷ (pour celles qui en sortent : les conditions spécifiques en faveur des écoles, hôpitaux et bibliothèques publiques). Pourquoi utiliser deux outils juridiques différents pour le même type de mesure (des tarifs préférentiels à organiser dans un environnement *concurrentiel*) ? En effet, même si le *financement* de ces missions doit, selon les impératifs européens²⁸, être réglé de manière différente (les ressources financières viendront tantôt du secteur des télécommunications²⁹, tantôt des budgets de l'Etat), l'organisation de ces réductions relève de la même logique³⁰. Pour nous, un outil s'impose donc : la loi qui mettrait en place un système « ouvert » où les clients pourraient faire valoir leur droit au tarif préférentiel décidé par la nation (X % sur le prix plein,...) auprès de *tous* les opérateurs en concurrence.

Dans un autre ordre d'idée, il est peu opportun d'insérer la clause de régulation des prix (le price-cap) dans une annexe de la loi. Cette équation est susceptible de changements fréquents : l'IBPT pourrait avoir là un réel pouvoir. Une souplesse est cependant introduite dans la disposition légale: la modification de cette annexe se fera par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, sur avis de l'Institut, et abrogé s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les 15 mois qui suivent sa parution au Moniteur belge. Cette disposition crée cependant une insécurité juridique (reportée à 15 mois). Dans la solution anglaise, le price-cap est intégré dans la *licence* de BT : le système est plus souple.

4.3 Insécurités juridiques

La solution belge nous semble installer quelques insécurités juridiques. Nous avons relevé celle qui est liée au price-cap et, plus haut, celle qui résulte d'un mode de désignation (et de

²⁵ Voir, par exemple, la nécessité de maintenir un contrat de gestion pour les entreprises publiques autonomes.

²⁶ Voir l'article 84 de la loi.

²⁷ Voir l'article 86 ter §2 de la loi.

²⁸ Voir le point 3.2

²⁹ C'est une possibilité et non une obligation.

rémunération) de l'opérateur qui ne se base pas sur système d'un appel d'offres (voir le point 4.1). Précisément, le recours contre la France n'aurait pas vu le jour avec un tel système.

Citons encore un exemple. Dans le système belge, le taux de participation des opérateurs est *inconnu* en début d'exercice comptable. En effet, un système de « règle de trois » permet, au moment où le coût du service universel est connu (c'est-à-dire nécessairement à l'issue de l'exercice comptable), de calculer le taux *définitif* qui corrige le taux provisoire (voir, à cet égard, l'annexe 2, article 7, §1^{er} et §2 de la loi). Une telle insécurité est peu justifiée en matière fiscale, surtout pendant le processus d'ouverture à la concurrence (où les obstacles à l'entrée doivent être levés). La question doit être étudiée plus à fond, mais ne court-on pas ici le risque d'un recours ?

5 Le droit européen

5.1 La subsidiarité en question

Chaque nation doit avoir le droit de développer, de manière autonome, les grandes lignes politiques de son système de service universel : elle doit pouvoir définir ses buts, décider des endroits où elle veut agir, des clients qu'elle veut favoriser... Paradoxalement, nous pensons que sa marge de manœuvre, en ce domaine, est d'autant plus limitée qu'elle a *trop* de pouvoir dans le domaine des *modalités*.

Pour illustrer cet argument, prenons un exemple dans un tout autre domaine. Si les taxes indirectes ont pu, en Europe, se développer, c'est parce que le système de TVA a pu régler, par l'harmonisation des règles, les problèmes concrets (tels que la double imposition...) qui empêchaient ce même développement.

Cette idée mériterait de plus amples développements³¹, mais nous pensons que le pouvoir des nations sur les grandes lignes de la politiques de service universel serait plus grand si des règles européennes impératives portaient sur les *modalités*. Citons ici les questions suivantes : le choix du mode de financement (un fonds de service universel *versus* une majoration des charges d'interconnexion), le mode de participation financière des opérateurs

³⁰ Voir aussi nos remarques sur la logique de la solution belge au point 4.1.

³¹ Voir à cet égard le n° 15 des Cahiers du CRID (référence *supra*).

(quel type de taxe), le mode de désignation (appels d'offres ou non), le système des réductions³² (même si leur *ampleur* et leur *public-cible* restent déterminés par les nations,...). Il nous semble qu'une série de considérations plaident largement en faveur de certaines modalités précises. De plus, un manque d'harmonisation sur le plan de ces modalités risque de *retarder* la mise en place des politiques autonomes de service universel : pour des questions techniques (comme une éventuelle double imposition) ou à cause de recours intentés par des opérateurs ou par la Commission.

Dit autrement, l'idée selon laquelle plus de subsidiarité signifie *nécessairement* plus de pouvoir est un mythe que nous aurions pu évoquer dans notre point 3.

5.2 Un choix implicite à rediscuter

Nous le disions plus haut au point 3.2, une simple modification des textes européens³³ définissant le champ du service universel *européen* (ce qui peut être financé par le secteur) n'est pas, dans l'absolu, la mesure la plus efficace. Que signifierait un tel aménagement ? Que le *secteur des télécommunications* serait amené à financer une politique plus ambitieuse. C'est comme si l'on demandait au secteur de la presse d'en faire plus et de financer ce plus. Par contre, mener une politique plus volontaire en faisant appel à tous les secteurs de l'économie (via les budgets de l'Etat) a, *a priori*, un effet de levier plus important. Si une nation opte pour cette dernière solution, elle *n'a nullement besoin* d'une extension du champ européen.

On objectait, au point 3.2, que le réalisme budgétaire freinerait la volonté des nations. Admettons-le et voyons qu'il existe une solution intermédiaire, compromis entre des considérations d'efficacité collective et de réalisme budgétaire. Elle consiste à étendre le champ européen du service universel tout en étendant *plus fortement l'assiette fiscale* de participation des opérateurs. Ainsi, une politique concernant de nouveaux services pourrait être financée par une taxe (ou une simple majoration de la TVA) pesant sur une liste de services *plus étendue* (sans toutefois toucher l'ensemble de l'économie). Ceci était d'ailleurs

³² Pourquoi ne pas imposer d'emblée un système de subsides *généralisés* (voir le point 4.1) ?

³³ Il s'agit du chapitre 2 de la Directive du 26 janvier 1998.

l'intention première du législateur belge³⁴, mais cette voie était en contradiction avec le droit européen.

Si la décision politique était prise, au niveau européen, de ne plus *lier implicitement* le champ et la base fiscale, *deux* volets des textes européens seraient affectés. D'abord, il faudrait modifier le champ européen (c'est-à-dire ce qui est finançable par *le secteur*) ; c'est ici le chapitre 2 de la Directive du 26 février 1998 qui est concerné. Ensuite, il faudrait étendre (plus largement) cette notion de *secteur* (origine de financement) en élargissant l'assiette ; c'est ici l'article 5.1 de la Directive « interconnexion³⁵ » qui est touché. On aurait alors abandonné le principe implicite d'un élargissement *parallèle* du champ et de la base fiscale.

6. CONCLUSION

On l'a vu, le débat portant sur le service universel est vaste. Trop souvent, on n'envisage que la partie visible du problème (un accès pour tous à un prix abordable dans tel secteur, telles réductions,...), c'est-à-dire les *objectifs* du service universel, sans se poser la question de la *logique générale* de la méthode employée. Ainsi, on croit trop souvent qu'il suffit de changer telle règle de droit (tel article d'une loi nationale définissant le champ du service universel, telle directive européenne limitant le champ finançable par le secteur...) pour modifier considérablement la politique menée. C'est oublier le débat plus profond sur les objectifs poursuivis, sur les méthodes et sur l'effectivité des mesures arrêtées. Un tel débat doit se baser sur une « culture » du dossier.

On a vu qu'une démarche conceptuelle et pluridisciplinaire permet une approche plus nuancée de la question nous permettant, notamment, de dissocier plus clairement les *fin* des moyens ou d'évaluer tel choix de méthode dans tel domaine particulier. Ainsi, on a montré que la concurrence régulée – voie choisie en téléphonie vocale – n'est appropriée que dans *certaines* circonstances observées dans certains secteurs (téléphonie vocale, électricité,...). Dans cet ordre d'idée, l'Etat pourra avoir un rôle très différent selon les objectifs poursuivis (l'accès à tous à un prix abordable, une politique culturelle,...) et les caractéristiques du service considéré (un moyen d'accès à l'information, l'information elle-même,...). Si l'Etat a perdu

³⁴ Voir le document parlementaire de la Chambre des Représentants 208/13-95/96, p. 16.

³⁵ Directive 97/33/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP), *J.O.C.E.*, n° L 199/32 du 26 juillet 1997.

une place importante en téléphonie vocale, il pourrait la retrouver ailleurs – typiquement dans le domaine de l’information – sous des formes à inventer.

Même si l’on ne considère que la téléphonie vocale, le débat ne peut être considéré comme clos. Les signes d’ineffectivité des mesures sont à guetter (tel recours contre la France, l’augmentation des tarifs des communications à partir des cabines en Belgique,...) et à anticiper. A cet égard, il s’agit de se placer dans la perspective d’un environnement de plus en plus concurrentiel. Nous avons émis quelques observations à propos du droit belge, trop peu anticipatif selon nous. On aurait aussi intérêt à pratiquer un exercice de droit comparé : l’analyse des différentes voies nationales, et de leurs conséquences très concrètes, devrait permettre d’identifier les mesures les plus adéquates. Le droit européen peut aussi être revisité. Ainsi, nous avons montré les limites, pour l’autonomie des nation, d’un trop grand recours au principe de subsidiarité en ce qui concerne certaines *modalités* d’organisation.

Dès l’instant où, dépassant le domaine de la téléphonie vocale, le projet politique est d’installer une société de l’information, le concept de service universel doit être utilisé avec prudence. En effet, certaines notions³⁶ ou pratiques particulières, actuellement associées à la politique menée en téléphonie vocale, n’auront plus leur place si les objectifs politiques et les moyens choisis ont changé de nature. Autrement dit, installer une société de l’information requiert un débat nouveau à propos du champ de l’intervention publique mais aussi de sa *forme*. Cette nouvelle culture des choix politiques est un défi pour les années à venir.

³⁶ Citons ici la notion de coût net, qui trouve son origine dans le choix d’un environnement concurrentiel.